

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2017-3-56 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 18-03/29-17  
Karar Tarihi : 18.01.2018

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK  
Üyeler : Arslan NARİN, Fevzi ÖZKAN, Adem BİRCAN,  
Şükran KODALAK, Mehmet AYAN

**B. RAPORTÖRLER:** Mustafa Okan ALPAY, Ömer Volkan YAZAR, Ebrar KOCAMAN

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : Murat ÇAKIR  
Temsilcisi: Av. Ozan ERSARAÇ  
Piri Mehmet Paşa Mah. Burhan Soyaslan Cad. No:34/A  
Silivri/İstanbul

**D. HAKKINDA İNCELEME**

**YAPILAN** : - İstanbul ili Silivri ilçesinde faaliyet gösteren Silivri Fırıncıları Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği  
- İstanbul ili Silivri ilçesinde faaliyet gösteren Silivri Fırıncıları Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği bünyesindeki ekmek üreticisi firmalar

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Silivri Fırıncıları Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği bünyesinde yer alan ekmek üreticisi firmaların aralarında anlaşarak ekmek satış fiyatını belirlemek suretiyle 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği iddiası.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Şikayetçi, ilgili başvurusunda özetle; Silivri Fırıncıları Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği (DERNEK) bünyesinde bir araya gelen ekmek üreticisi teşebbüslerin ekmek satış fiyatı konusunda aralarında anlaşmalarını, kendilerinin ve diğer birkaç teşebbüsün söz konusu fiyat birlikteliğine uymamaları nedeniyle DERNEK tarafından baskılara maruz kaldıklarını iddia etmiştir.
- (3) Başvuruda ifade edilen bir başka husus ise, DERNEK'in girişimleri üzerine Silivri Sulh Hukuk Mahkemesinin 2017/10 D.İş sayılı kararı ile ekmeğin üretim maliyetinin 1,04 TL olarak belirlendiği ve DERNEK yetkililerinin bu kararı gerekçe göstererek Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK) tarafından belirlenen 1,25 TL'lik azami satış fiyatını asgari satış fiyatı gibi sunduklarıdır.
- (4) **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu kayıtlarına 21.08.2017 tarih ve 6032 sayı ile intikal eden başvuru üzerine düzenlenen 25.08.2017 tarih ve 2017-3-56/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu Rekabet Kurulu'nun (Kurul) 27.09.2017 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 17-30/505-M sayı ile konu hakkında önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. Bu karar üzerine hazırlanan 09.01.2018 tarih ve 2017-3-56/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

- (5) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda özetle; soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı ifade edilmiştir.

## **I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

### **I.1. Sektör Hakkında Bilgi**

- (6) Önaraştırma konusu olan klasik ekmeğin, buğday ununa su, tuz ile maya katılmasının ardından bu karışımın mayalanmaya bırakılması ve pişirilmesi ile elde edilmektedir. Ülkemizde klasik ekmeğin üreten 40.000'in üzerinde fırının büyük kısmını küçük ölçekli işletmeler oluşturmaktadır. Klasik ekmeğin üretimini, üretim teknolojisi bakımından; geleneksel üretim ve endüstriyel üretim olarak ikiye ayırmak mümkündür.
- (7) Geleneksel üretim küçük çaplı fırınlar bünyesinde gerçekleştirilmekte, bu fırınlardaki üretim büyük oranda beyaz buğday unundan yapılan ekmeğe sınırlı olmaktadır. Endüstriyel üretim ise ekmeğin yüksek kapasite ile üretimini sağlamakta, yeni teknolojilerin uygulanmasına, işbölümünün artmasına, uzmanlaşmaya imkân tanımaktadır. Bir başka deyişle, yüksek kapasite ve düşük maliyet ile ölçek ekonomilerinin pozitif etkilerinden faydalanma ve uzmanlaşma sayesinde daha ucuz, daha hijyenik ve daha geniş bir ürün yelpazesi ortaya çıkmaktadır. Konuyla ilgili olarak, tünel/kombine fırınlar büyük ölçekli ekmeğin üretim tesislerine örnek verilebilir.
- (8) Türkiye'de ekmeğin üretimine ilişkin esaslar temel olarak 29.12.2011 tarih ve 28157 (3. mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği"ne göre hazırlanan 2012/2 sayılı Türk Gıda Kodeksi Ekmeğin ve Ekmeğin Çeşitleri Tebliği (Tebliğ) ile düzenlenmiştir.
- (9) Söz konusu Tebliğ'de ekmeğin ve ekmeğin çeşitlerinin tanımının yapıldığı ve bu ürünlerin özelliklerinin belirlendiği görülmektedir. Tebliğ'in "Amaç" başlıklı 1. maddesinde ekmeğin ve ekmeğin çeşitleri kavramları ayrı ayrı ifade edilmiş, bu ayrımı destekler şekilde aynı Tebliğ'in 4. maddesinde bu kavramlar ayrı tanımlara bağlanmıştır. Nitekim "ekmeğin" kavramı, yalnızca buğday unundan yapılan ürünler için kullanılmaktayken "ekmeğin çeşitleri" buğday ununa diğer tahılların ve hatta çeşnilerin katılması ile ortaya çıkan ürünleri tanımlamak için kullanılmıştır.
- (10) Klasik ekmeğin ile çeşit ekmeğin arasındaki en önemli fark, klasik ekmeğin gramaj ve fiyatlandırma bakımından tabi olduğu sınırlamalar nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Anılan maddenin devamında çeşit ekmeğin için istisna tanınarak paketlenmiş ekmeğin ağırlıkları bakımından muhtelif ağırlıklarda piyasaya sunulması mümkün kılınmıştır.
- (11) Fiyatlandırma yönünden bakıldığında, klasik ekmeğin fiyatının Tebliğ'deki gramaja ilişkin hüküm çerçevesinde düzenlendiği, gramaj bazında fiyat üst sınırı belirlendiği görülmektedir. Ekmeğin üreticilerinden Esnaf ve Sanatkarlar Odalarına bağlı olan esnaf niteliğindeki işletmelerin 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu'nun 62. maddesine göre belirlenen azami fiyatlara uymaları gerekmektedir. Ticaret ve sanayi odalarına kayıtlı tacir ve sanayici niteliğindeki işletmeler ise, 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun (5174 sayılı Kanun) 12. maddesi ve bu maddeye dayanarak çıkarılan "Tacir ve Sanayiciler Tarafından Üretilen Mal ve Hizmetlerin Azami Fiyat Tarifelerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik" hükümleri çerçevesinde belirlenen azami fiyat tarifesine uymak durumundadır. Ancak azami fiyatın altında bir fiyatla satış yapılabilmesinin önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır.

## I.2. İlgili Ürün Pazarı

- (12) İlgili ürün pazarının tespitinde, tüketicinin gözünde fiyatı, kullanım amaçları ve nitelikleri bakımından aynı sayılan mal veya hizmetlerden oluşan pazar dikkate alınmaktadır. Birçok Kurul kararıyla uyumlu olarak bu dosya bakımından da ilgili ürün pazarı "ekmek pazarı" olarak belirlenmiştir.

## I.3. İlgili Coğrafi Pazar

- (13) Coğrafi pazar, teşebbüslerin mal ve hizmetlerinin arz ve talebi konusunda faaliyet gösterdikleri, rekabet koşullarının yeterli derecede homojen ve özellikle rekabet koşulları komşu bölgelerden hissedilir derecede farklı olduğu için bu bölgelerden kolayca ayrılabilen bölgelerdir. DERNEK İstanbul ilinin Silivri ilçesinde, ilçe merkezi ve çevresinde faaliyet göstermektedir. Bu kapsamda ilgili coğrafi pazar "İstanbul ili Silivri ilçesi" olarak belirlenmiştir.

## I.4. Yapılan İncelemelerde Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

- (14) DERNEK'te yapılan yerinde incelemede düşük fiyattan satış yaparak haksız rekabete neden olan teşebbüslere karşı hukuki yollara başvurulmasına ilişkin alınan kararın bulunduğu karar defteri başta olmak üzere birtakım belgeler elde edilmiştir. Ayrıca DERNEK yetkilileriyle konuya ilişkin bir görüşme de gerçekleştirilmiştir.
- (15) Yapılan görüşmede özetle:
- Şikayetçi Murat ÇAKIR'ın DERNEK'in kurucu üyesi olduğu,
  - Silivri Sulh Hukuk Mahkemesinin 2017/10 D.İş sayılı kararı ile 250 gram ekmek maliyetinin 1,04 TL olarak belirlendiği,
  - Şikayetçinin düşük fiyat politikasının asıl amacının rakiplerin faaliyetlerini zorlaştırmak olduğu, buna kanıt olarak şikayetçinin perakende satış yaptığı kendi işletmesinin bulunduğu Çeltik mahallesi ve civarına 1,25 TL'den, Silivri ilçe merkezine ise 0,75 TL'den ekmek satışı gerçekleştirmesinin gösterilebileceği,
  - Şikayetçinin fiyat politikasının talebin büyüklüğüne göre değiştiği, örneğin satış noktasının çok fazla ekmek talep etmesi halinde düşük fiyat politikasını maliyetler nedeniyle uygulayamadığı, bu durumun şikayetçinin asıl amacının düşük fiyatla ekmek satmak değil diğer fırınları baskı altına almak olduğunun açıkça görüldüğü,
  - Şikayetçinin daha önce bölgedeki A101 mağazalarına ekmek tedarik ettiği ancak A101'in kendisiyle çalışmayı bırakması üzerine o bölgede düşük fiyat uygulamaya başladığı,

## I.5. Değerlendirme

- (16) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde "*Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır.*" denilmektedir.

- (17) İddialar bakımından değinilmesi gereken ilk husus ekmek satış fiyatına ilişkin mahkeme kararlarıdır. Bu kararlardan ilki Çankırı 1. Asliye Hukuk Mahkemesinin 03.12.2013 tarih 2013/41-2013/472 sayılı kararı ve ilk derece mahkemesi hükmünü onayan Yargıtay 11. Hukuk Dairesinin 23.06.2014 tarih, 2014/11805 sayılı kararıdır. Söz konusu davada, Çankırı ilinde faaliyet gösteren iki fırıncının ekmeği maliyetinin altında satarak haksız rekabette buldukları iddiası ele alınmıştır. Dosya kapsamında bilirkişi görüşüne başvurularak 250 gr. ekmeğin maliyeti tespit ettirilmiştir. Bilirkişi tarafından, bir adet ekmeğin maliyetinin, bulunulan il, kullanılan üretim tekniği ve girdilerin özelliklerine bağlı olarak değişebileceği belirtilerek, bir çuval undan ortalama 240 adet ekmek üretilmesinden hareketle bir adet ekmeğin maliyetinin 60 kuruş olduğu belirlenmiştir. Kararda dosyaya sunulan belgelerden ve toplanan delillerden yola çıkılarak, maliyetler gereği 70 kuruştan satılması gereken 250 gr ekmeği, 40 kuruşa satmaları nedeniyle davalıların haksız rekabette bulduklarına hükmedilmiştir. Yargıtay 11. Hukuk Dairesinin 23.06.2014 tarih, 2014/11805 sayılı kararı ile ilk derece mahkemesi kararı onanmıştır.
- (18) DERNEK'te yapılan yerinde incelemede DERNEK'in başvurusu üzerine benzer şekilde Silivri Sulh Hukuk Mahkemesi tarafından 250 gram ekmeğin maliyetinin tespitine yönelik bir karar alındığı ve söz konusu kararda 250 gram ekmeğin maliyetinin 1,04 TL olarak belirlendiği görülmüştür. Yukarıda yer verilen mahkeme kararı kapsamında ilgili esnaf odaları tarafından standart 250 gram ekmek için belirlenen fiyatın altında yapılan satışların, maliyet altı satış olarak değerlendirildiği ve haksız rekabet olarak nitelendirildiği görülmektedir. DERNEK'in şikayetçiye gönderdiği ihtarnamede Silivri Sulh Hukuk Mahkemesinin kararına atıf yapıldığı görülmektedir. Bu kapsamda DERNEK tarafından şikayetçiye karşı açılan ve Bakırköy 2. Asliye Ticaret Mahkemesinde devam eden haksız rekabetin tespiti ve men'i davasına ilişkin belgeler yerinde incelemede elde edilmiştir. Bu noktada fırıncılara yapılan söz konusu uyarıların rekabeti kısıtlama amacından ziyade mahkeme kararının uygulanmasından ibaret olduğu, bu çerçevede tarafların şikâyet konu uygulamalarının, yukarıda içeriği izah edilen mahkeme kararının esasından farklılaşmadığı anlaşılmıştır.
- (19) Öte yandan söz konusu uyarıların yerel seviyede olduğu ve pazarda etki doğurmadığı tespit edilmiştir. Nitekim yerinde incelemede elde edilen aynı döneme ait satış fişlerinden anlaşılacağı üzere şikayete konu edilen bölgede ekmek fiyatlarının değişkenlik gösterdiği görülmüştür. Bununla birlikte Silivri ilçesinde 92 adet ruhsat sahibi ekmek üreticisinin bulunduğu ve bu teşebbüslerin 32'sinin derneğe üye olduğu görülmüştür. DERNEK üyelerinin bölgede faaliyet gösteren ekmek üreticilerinin üçte birinden oluşmasının söz konusu uygulamanın pazardaki etkisinin kısıtlı olmasına neden olan bir başka husus olduğu değerlendirilmiştir.
- (20) Açıklamalar çerçevesinde, yapılan incelemelerde İstanbul ili Silivri ilçesinde DERNEK'in ve bünyesindeki ekmek üreticisi firmaların iddia konusu davranışlarla 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiklerine yönelik herhangi bir belge, bilgi veya bulguya ulaşılamamıştır.

**18-03/29-17**

**J. SONUÇ**

- (21) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, dosya konusu iddialar ile ilgili olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.